



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 87 (1835), 1 lipca 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski
Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Proces berliński a integracja europejska Bałkanów Zachodnich

Jarosław Wiśniewski, Tomasz Żornaczuk

Pięć lat funkcjonowania procesu berlińskiego przyczyniło się do sukcesów w niektórych obszarach współpracy pomiędzy państwami Bałkanów Zachodnich. Nie wpłynęło jednak na przyspieszenie ich integracji z UE – zasadniczego celu Unii na Bałkanach. W interesie Polski leży nie tylko zachęcanie państw członkowskich do działań na rzecz rozwoju regionu, lecz także wezwanie ich podczas lipcowego szczytu procesu berlińskiego w Poznaniu do ambitniejszego podejścia do polityki rozszerzenia.

Założenia procesu berlińskiego. Proces berliński jest poszerzającą się koalicją dziesięciu państw UE współpracujących z krajami Bałkanów Zachodnich na rzecz ich rozwoju. Został zainaugurowany przez Austrię, Chorwację, Niemcy i Słowenię, a następnie dołączyły Francja, Włochy, Wielka Brytania, Polska, Grecja i Bułgaria. Po pierwszym szczycie w Berlinie w 2014 r. kolejne coroczne spotkania liderów tych państw miały miejsce w Wiedniu, Paryżu, Trieście i Londynie. Polska jest gospodarzem szczytu w Poznaniu w lipcu 2019 r.

Proces berliński ma wspierać integrację europejską, a nie ją zastąpić. Dlatego deklaracja końcowa szczytu z sierpnia 2014 r. pominęła centralny element integracji, czyli usprawnianie rządów prawa w państwach bałkańskich. Zamiast tego zobowiązywała je do ogólnego przyspieszenia reform, rozwiązania sporów dwustronnych i postępów w procesie pojednania czy zwiększenia poziomu współpracy regionalnej, w tym gospodarczej. Tym samym proces berliński uwzględniał inne ważne punkty w zbliżeniu państw regionu z Unią, przez co zachował ścisły związek z integracją europejską Bałkanów.

Osiągnięcia. Najistotniejszym sukcesem procesu berlińskiego jest utrzymanie wśród państw Unii zainteresowania integracją europejską regionu. Nabrało to szczególnego znaczenia po deklaracji Jeana-Claude'a Junckera z lipca 2014 r. o braku perspektywy kolejnego rozszerzenia podczas pięcioletniej kadencji Komisji Europejskiej (KE) pod jego przewodnictwem. Zacieśnianie relacji UE z Bałkanami w inny sposób niż poprzez członkostwo jest ważne w kontekście strategii KE z 2018 r. Zakłada ona możliwość akcesji państw najbardziej zaawansowanych w negocjacjach w 2025 r., jeśli spełnią warunki członkostwa.

Proces berliński ma otwartą formułę także w odniesieniu do dziedzin współpracy. Początkowo miała ona obejmować obszary gospodarczy i społeczny oraz spory dwustronne. Z czasem zasadniczym punktem gospodarczym procesu stała się tzw. Connectivity Agenda, czyli połączenia w regionie – m.in. infrastruktura drogowa, kolejowa, energetyczna i cyfrowa. Intensywniejsza współpraca w tym zakresie mobilizowała m.in. do wprowadzenia ułatwień telekomunikacyjnych. Poskutkowało to deklaracją z kwietnia 2019 r. o znaczącym obniżeniu kosztów połączeń pomiędzy krajami regionu i zniesieniu roamingu od 2021 r. Dzięki procesowi berlińskiemu zacieśniono wspólne działania na poziomie społeczeństw w ramach Regionalnej Organizacji Współpracy Młodzieży (Regional Youth Cooperation Organisation, RYCO). Podczas szczytu w Londynie współpraca w ramach procesu została poszerzona o bezpieczeństwo. Program szczytu w Poznaniu (3–5 lipca 2019 r.) zakłada, że dotychczasowe tematy: gospodarka, połączenia, społeczeństwo

obywatelskie i bezpieczeństwo będą kontynuowane. Otwarta formuła powoduje, że Polska mogła zorganizować zarówno Forum Miast i Regionów w czerwcu w Rzeszowie, jak i Forum Think Tanków – po raz pierwszy w ramach procesu berlińskiego przy okazji szczytu w Poznaniu.

Ograniczenia. Chociaż proces berliński nie skupia się na takich zagadnieniach jak praworządność, przyjmowanie *acquis communautaire* czy budowanie gospodarki rynkowej, ma przybliżyć perspektywę integracji europejskiej państw bałkańskich. Tymczasem nie nastąpiło to w stosunku do żadnego z nich ze względu zarówno na powolne reformy w regionie, jak i na niechęć niektórych państw UE do dalszego rozszerzenia. Czarnogóra po siedmiu latach rozmów akcesyjnych ma otwartych 32 z 35 rozdziałów negocjacyjnych, z czego zamknięte tylko trzy. Serbia po pięciu i pół roku negocjacji ma otwartych 17 z 35 rozdziałów, z czego zamknięte dwa (dla porównania Chorwacja ukończyła negocjacje w ciągu niespełna sześciu lat). Albania od czerwca 2014 r. jest oficjalnym kandydatem do członkostwa, ale od zainaugurowania procesu berlińskiego nie doczekała się rozpoczęcia negocjacji, pomimo pozytywnej opinii KE. Macedonia Północna także nie otworzyła rozmów akcesyjnych, chociaż na początku 2019 r. zmieniła nazwę państwa, czego domagała się Grecja. Mimo że poprawa relacji sąsiedzkich jest priorytetem procesu berlińskiego i nowy rząd w Skopju osiągnął ten cel (także z Bułgarią podpisał w 2017 r. Układ o przyjaźni, dobrym sąsiedztwie i współpracy), rozpoczęcie rozmów o członkostwie w UE – co zaleca KE – zablokowała w czerwcu 2019 r. Francja. Z kolei Bośnia i Hercegowina oraz Kosowo nie uzyskały nawet statusu oficjalnego kandydata do członkostwa.

Widoczny jest brak woli politycznej niektórych państw bałkańskich do zajmowania się problemami, których rozwiązanie mogłoby zintensyfikować współpracę regionalną. Przed szczytem w Londynie ambicją organizacji społeczeństwa obywatelskiego z Bałkanów Zachodnich było powołanie Komisji Regionalnej (RECOM) do ustalenia faktów dotyczących wszystkich ofiar zbrodni wojennych i innych poważnych naruszeń praw człowieka na terytorium byłej Jugosławii. Pomimo zebrania ponad pół miliona podpisów na rzecz ustanowienia RECOM w regionie liczącym ok. 18 mln mieszkańców niektóre rządy bałkańskie (przede wszystkim Serbii) nie były skłonne wesprzeć tej inicjatywy, która ostatecznie nie została wdrożona.

Motywację do powszechnego zaangażowania rządów państw regionu w działania w ramach procesu berlińskiego ogranicza luźne jego powiązanie z integracją europejską, będącą priorytetem ich polityki zagranicznej. Ponadto brak wyraźnej perspektywy członkostwa dla większości państw regionu utrudnia implementację postanowień wcześniejszych szczytów. Przyczynia się do tego także inkluzywność, której wadą jest włączanie nowych tematów, co komplikuje ewaluację osiągnięć procesu berlińskiego.

Ograniczenia procesu mogą wynikać także z sytuacji politycznej w państwie będącym gospodarzem szczytu. W Londynie paradoksem było to, że kraj przygotowujący się do wyjścia z UE miał zachęcać państwa bałkańskie do członkostwa w Unii, zaś brytyjski minister spraw zagranicznych Boris Johnson złożył dymisję w dniu szczytu, w proteście przeciwko polityce europejskiej premier Theresy May. To osłabiało pozytywny przekaz o unijnej polityce rozszerzenia.

Wnioski i rekomendacje. Wobec potwierdzonego przez KE braku perspektyw szybkiego rozszerzenia Unii proces berliński daje możliwość zacieśnienia relacji UE z Bałkanami Zachodnimi, a także współpracy pomiędzy państwami regionu na rzecz jego rozwoju. Przyniósł rezultaty w niektórych dziedzinach współpracy regionalnej (np. RYCO), chociaż ambicje były większe (np. RECOM). Nie udało się uzyskać pośredniego efektu procesu, jakim miało być przyspieszenie integracji europejskiej.

Aby wzmocnić perspektywę przystąpienia państw Bałkanów Zachodnich do UE, Polska może rozważyć wykorzystanie szczytu w Poznaniu do promocji bardziej zdecydowanego podejścia państw członkowskich UE do polityki rozszerzenia w nowej kadencji instytucji UE. Niedawne rozwiązanie sporu, przez który Grecja ponad dekadę uniemożliwiła integrację europejską Macedonii Północnej, powinno posłużyć jako asumpt do wezwania partnerów z UE do odrzucenia koncepcji blokowania rozszerzenia Unii przez pojedyncze państwa członkowskie. Powinno to dotyczyć przede wszystkim państw zaangażowanych w proces berliński, a zatem także Francji, która wbrew jego założeniom działa na rzecz opóźniania integracji europejskiej regionu.

O wiarygodności Polski w działaniach promujących sprawną integrację Bałkanów z Unią stanowi fakt, że nigdy nie wpływała na osłabianie polityki rozszerzenia UE. Wsparcie to może być postrzegane także jako bardziej bezinteresowne niż pozostałych uczestników procesu berlińskiego, którzy mają rozbudowane kontakty gospodarcze w regionie. Co więcej, w ostatnich latach działania Polski na Bałkanach skupiają się na wspieraniu dążeń państw regionu do członkostwa, także za pomocą instrumentów dwustronnych, takich jak Konferencja Skopijska, Belgradzka i Tirańska czy Akademia Rozszerzenia. Z kolei zainaugurowane przez Polskę Forum Think Tanków mogłoby stać się trwałym elementem procesu berlińskiego i angażować je m.in. w kompleksową ewaluację jego dotychczasowych ustaleń, a także być przyczynkiem do ustanowienia zinstytucjonalizowanej współpracy regionalnej tych organizacji.